

O SISTEMA FINANCEIRO LOCAL PORTUGUÊS (CONSIDERAÇÕES ANALÍTICAS)

Joaquim Freitas da Rocha
Professor da Escola de Direito da
Universidade do Minho

0. Pressupostos metodológicos (fixação de uma postura analítica, positivista e normativista)

1. O presente trabalho tem por objectivo expor de um modo esclarecedor as coordenadas jurídicas essenciais do sistema financeiro local português. Trata-se de um trabalho de enquadramento que pretende colocar em evidência os mais relevantes princípios e regras sobre a matéria — as “traves mestras do sistema” —, traçando uma moldura normativa dentro da qual as principais soluções se deverão inserir. Pretende-se, nesse sentido, adoptar uma postura expositiva e metodológica (i) analítica, (ii) de base positivista e (iii) de propensão normativista, pretendendo-se com tal significar as seguintes ideias essenciais:

(i) em primeiro lugar, que a retórica se procura situar no quadro das denominadas “escolas analíticas”, as quais, como é sabido, buscam o seu fundamento metodológico e discursivo no *Wiener Kreis*¹. As consequências mais significativas deste posicionamento epistemológico são, por um lado, a rejeição de toda a especulação e abordagem metafísica², colocando-se a tónica na natureza racional, lógica e verificável (ou tendencialmente verificável - empirismo) dos fenómenos e, por outro lado, o convencionalismo linguístico, em termos de se aceitar que o significado de um termo não resulta de uma essência ou de propriedades intrínsecas das coisas que ele representa, mas do seu uso e do consenso linguístico, aceitando-se a “definição estipulativa” (ROBINSON³) criada pelo autor do discurso. Desta forma, e como já tivemos ocasião de referir em outra sede, quando se fixa um determinado conceito jurídico, procura-se apenas tentar dizer o que ele significa para efeitos de uma determinada construção — aquela na qual ele se insere —, não o que na realidade o termo significa em absoluto⁴. Ainda neste quadro, pretende-se acentuar as componentes do rigor linguístico e da clareza discursiva, ficando a bondade do discurso dependente da adesão do auditório às propostas apresentadas.

(ii) Em segundo lugar (positivismo), que se apartam claramente as considerações jurídicas das considerações extra-jurídicas, sejam elas de natureza política, ética, económica, social, axiológica ou outras, pretendendo-se dar ao discurso um carácter objectivo, neutro e asséptico. Reconhece-se por esta via, não apenas a separação de objecto — a análise jurídica incide sempre e só sobre normas jurídicas (princípios ou regras) e não sobre considerações políticas, pautas éticas, padrões valorativo-axiológicos, etc. (sem prejuízo da sua

¹ Para uma aproximação, v. KLECATSKY, MARCIC e SCHAMBECK (org.), “*Die Wiener rechtstheoretische Schule*”, Europa Verlag, Wien, 1968.

² V. HOERSTER, Norbert, “*Grundthesen analytischer Rechtstheorie*”, JbRsRt (*Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie*), 2 (*Rechtstheorie als Grundlagenwissenschaft der Rechtswissenschaft*), 115 e 120.

³ Cfr. SCARPELLI, Uberto, “*Contributo alla semantica del linguaggio normativo*”, Giuffrè ed., Milano, 1985, 65; SINNOT- ARMSTRONG, Walter, “*A perspectival theory of law*”, in AustrJLF (*Australian Journal of legal Philosophy*), 24, 1999, 30.

⁴ V., a respeito, WITTGENSTEIN, Ludwig, “*Philosophical Investigations*” (trad. Portuguesa Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1987), I, 497. V., também o nosso “*Constituição, Ordenamento e Conflitos Normativos - Esboço de uma Teoria Analítica da Ordenação Normativa*”, Coimbra editora, Coimbra, 2008, 57 e ss.

proveitabilidade enquanto possível objecto do jurídico) — mas igualmente a separação discursiva, assumindo-se que o código comunicativo próprio da ciência jurídica não se identifica necessariamente com o código comunicativo próprio de outros ramos do saber como a ciência política, a ética, a economia ou a filosofia. Aqui, no âmbito do Direito, a pedra de toque estará exclusivamente na consideração de determinada norma como válida ou inválida, de acordo com os parâmetros orgânicos, formais e materiais que o ordenamento normativo exige para se atestar da sua conformidade. Rejeita-se qualquer aportação científica ou discursiva não positivista, particularmente, as que acentuam a importância dos dados éticos e valores, em termos de demonstrar como as normas deveriam ser (ética, axiologia). No presente trabalho, entende-se que o Direito é marcadamente a-valorativo e é Direito independentemente do seu conteúdo ⁵, sendo-o apenas em função do núcleo de onde promana.

- (iii) Em terceiro lugar (normativismo), que, no universo normativo em que se materializa o ordenamento português, acentuar-se-á a dimensão da criação normativa, tomando-se como objecto de análise as normas jurídicas introduzidas nesse conglomerado de acordo com as regras constitucional e legalmente previstas, sejam normas oriundas de fontes internas (Constituição, leis, regulamentos), sejam normas oriundas de fontes não internas (tratados internacionais, normas de Direito europeu). Rejeita-se deste modo, qualquer abordagem própria e típica do *historicismo jurídico* — indagando como as normas já foram — e do *realismo jurídico* — indagando como as normas são efectivamente aplicadas pelos actores jurídicos (Administração, Tribunais, Particulares).

2. Fixado este quadro epistemológico, e ainda antes de procurar aprofundar as questões que nos propomos abordar, importa precisar que este é um trabalho que tem por referencia exclusiva o ordenamento português, pelo que também não se terá a preocupação de efectuar um esforço comparatístico, cotejando essas normas com as que existem em outros ordenamentos. Por último, no que a estes aspectos de delimitação diz respeito, importa referir que, no âmbito do ordenamento local português, este é um trabalho que tem por referência as Autarquias locais, e não as Regiões autónomas (que não são autarquias, antes constituindo uma forma de organização territorial mais abrangente e dotada de competências políticas e cujo estudo não fará parte do Direito local, mas do Direito regional). No âmbito das autarquias locais, dedicar-se-á a atenção aos Municípios e apenas às freguesias (forma de organização territorial mais básica e próxima das populações) ⁶.

Feitas estas precisões, avancemos na exposição.

1. Enquadramento constitucional das Autarquias locais

3. Foi referido no início do presente estudo que o seu propósito essencial era expor de um modo esclarecedor as coordenadas jurídicas essenciais do sistema financeiro local português. Ora, neste contexto, e em consonância com os tópicos introdutórios acima expostos, adoptar-se-á uma noção normativa de *sistema financeiro*, de acordo com a qual se

⁵ Assim, neste sentido, v., por exemplo, BOBBIO, Norberto, “*Il positivismo giuridico*”, Giappichelli ed., Torino, 1996, 133 e ss. Em sentido diverso, v., por exemplo, CASTANHEIRA NEVES, “O papel do jurista no nosso tempo”, in *Digesta – Escritos acerca do Direito, do pensamento jurídico, da sua metodologia e outros*, vol. 1.º, Coimbra editora, Coimbra, 1995, 44.

⁶ É importante salientar que a Constituição portuguesa prevê três tipos de autarquias: as regiões administrativas, os municípios e as freguesias. Contudo, as regiões administrativas apesar de constitucionalmente previstas não se existem ainda na prática por, entre outros motivos, necessitarem de aprovação por via de referendo popular.

pretende abranger o conjunto de normas jurídicas que disciplinam a actividade financeira do Estado e demais entes públicos e procurar-se-á localizar a discussão no campo da teoria do federalismo fiscal (*spacial arrangement of fiscal affairs* ⁷). Por *actividade financeira* entende-se a actividade de natureza económica mediante a qual os entes públicos produzem um determinado tipo de bens (bens públicos, como escolas, hospitais, estradas, museus, pontes, barragens, apoios sociais, etc.) para satisfazer um determinado tipo de necessidades (necessidades colectivas, como educação, saúde, cultura, protecção do ambiente, ordenação do território, etc.) ⁸.

4. Compreensivelmente, e como qualquer outro sistema financeiro, também o sistema financeiro português depende em larga medida das opções que foram juridificadas pelo legislador constituinte. A este respeito, e com particular enfoque no âmbito do presente tema, a Constituição da República Portuguesa (CRP) determina logo nas suas disposições iniciais que “o Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública” (art.º 6.º, n.º 1). Para além disso, estipula-se que “a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais.”, as quais visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas (art.º 235.º, n.ºs 1 e 2). Como já foi profusamente defendido, retira-se deste conjunto de disposições a ideia de que existe uma verdadeira imposição constitucional de existência das Autarquias, não podendo esta existência ficar na dependência da bondade das opções concretas do legislador ordinário. Ainda ao nível constitucional, ganha relevo a garantia de autonomia que é dispensada, procurando-se que cada Autarquia disponha dos poderes necessários para, dentro dos limites da lei, satisfazer as necessidades das respectivas populações, reconhecendo-se-lhes “um conjunto de interesses próprios em contraposição aos interesses nacionais” e áreas de atribuições específicas dos respectivos órgãos. Esta autonomia deve incorporar prerrogativas de natureza financeira que permitam afirmar que os poderes que os entes locais dispõem são poderes reais e efectivos e não meras declarações políticas ou fórmulas proclamatórias que na prática não encontram correspondência real, tendo nesse sentido profunda pertinência a ideia de que a verdadeira autonomia pressupõe sempre *autonomia financeira* ⁹, de resto, constitucionalmente prevista de modo directo (art.º 238.º, n.º 1 da CRP). Esta última encerra em si muito mais do que uma simples autonomia para a prática de actos administrativos (autonomia administrativa), abarcando um conjunto mais dilatado de poderes das Autarquias, sendo de destacar os seguintes:

- (i) em primeiro lugar, a susceptibilidade de disporem de património próprio (autonomia patrimonial), o que quer dizer que são titulares de bens móveis (como acções ou obrigações de sociedades, direitos de propriedade intelectual, direitos de crédito sobre terceiros) e de bens imóveis (edifícios, terrenos, etc.) e da capacidade de deles dispor. Esse conjunto de bens e direitos é de relevante importância para os entes locais pois ele pode ser gerador de receitas várias que podem contribuir para o seu equilíbrio financeiro – basta pensar, por exemplo, nos proveitos que podem advir da alienação do património, da cobrança de preços por serviços prestados (transporte de pessoas e bens, fornecimento de água, gás ou electricidade), dos dividendos resultantes da participação em empresas, etc. Compreensivelmente, alguns destes bens, estando ao serviço da comunidade

⁷ Cfr., a respeito, por exemplo, MUSGRAVE, Richard, “Fiscal federalism”, in “Public finance and public choice (Two contrasting visions of the State)” – Buchanan and Musgrave”, 2.ª ed., MIT Press, London, 2000, 155.

⁸ Cfr., por exemplo, STIGLITZ, Joseph, “Economics of the public sector”, 3.ª ed., W.W. Norton & Company, New York, 2000, 20 e ss.

⁹ V. CASALTA NABAIS, José, “A autonomia financeira das Autarquias locais”, Almedina, Coimbra, 2007, 27 e ss.; CÂNDIDO DE OLIVEIRA, António, “Direito das autarquias locais”, Coimbra editora, Coimbra, 1993, 286 e ss. V. ainda, e entre bastantes outros, acórdãos do TC n.ºs 82/86 e 631/99. Por último, cfr. BVerfGE, 72, 330 (*Finanzausgleich I*) e BVerfGE, 86, 148 (216) (*Finanzausgleich II*).

e do interesse público, fazem parte do denominado “domínio público municipal” e, por esse motivo, são indisponíveis e inoneráveis, não podendo ser vendidos ou cedidos (é o que se passa, por exemplo, com os jardins municipais, pontes, praias, estradas, bibliotecas, museus, etc.).

- (ii) Em segundo lugar, as possibilidades de elaborar, aprovar e executar o seu próprio orçamento (autonomia orçamental). Como se sabe, o orçamento é um documento de previsão onde estão inseridas as receitas e as despesas para o ano financeiro seguinte e é importante que ele seja aprovado pelo próprio Município e não pelo Estado central pois caso contrário a sua dependência em relação a este seria de tal modo significativa que não se poderia falar verdadeiramente em autonomia. Entre bastantes outras regras que deve cumprir¹⁰, esse orçamento, é uno, o que significa que cada Autarquia apenas poderá ter um orçamento por ano, não sendo de admitir vários orçamentos sequenciais no mesmo ano ou vários orçamentos a vigorar ao mesmo tempo. Além disso, não se admitem fenómenos de desorçamentação, ou seja, receitas e despesas que não estejam previstas em documento orçamental formalmente aprovado. O orçamento constitui um importante instrumento de segurança e certeza jurídicas, pois permite, por exemplo, saber com uma certa margem de previsibilidade quais as obras públicas que o município irá fazer, quais os subsídios que poderá atribuir ou ainda quais os tributos que os munícipes terão de pagar.
- (iii) Em terceiro lugar, as prerrogativas de criar e cobrar tributos (autonomia tributária). Todavia, é importante referir que, dependendo do tipo de tributos em causa (impostos, taxas, contribuições), os poderes dos Municípios poderão ser mais ou menos limitados, pois um aspecto importante do ordenamento jurídico português é a reserva de lei formal quanto aos impostos, o que quer dizer que estes apenas podem ser juridicamente disciplinados pelo Parlamento (Assembleia da república) ou, quando muito, pelo o Governo, se munido de autorização legislativa. Significa isto que a matéria dos impostos se encontra em regra vedada às Autarquias. Note-se que estamos a falar da criação de impostos, e não de todos os tributos em geral, pois as taxas podem ser introduzidas no ordenamento normativo por entidades administrativas, particularmente Municípios. Ponto é que seja respeitado o princípio da precedência de lei, de acordo com o qual um regulamento deve indicar expressamente a lei que visa regulamentar. Por outro lado, o que se diz a respeito da criação não vale, *mutatis mutandis*, a propósito da liquidação e cobrança dos impostos, pois apesar de os não poderem criar, as Autarquias podem proceder à sua liquidação e à sua cobrança, além de poderem figurar como os titulares da quantia arrecadada.
- (iv) Em quarto lugar, a possibilidade de recorrerem ao crédito, seja mediante a contracção de empréstimos, seja mediante a emissão de obrigações municipais ou outras formas jurídicas legalmente previstas (autonomia creditícia). Contudo, esta autonomia encontra-se no momento presente fortemente limitada pela lei das finanças locais, por causa dos inúmeros abusos e excessos cometidos no passado.
- (v) Finalmente, e em quinto lugar, os poderes mais concretos e executórios de realizar as suas próprias despesas e de cobrar as suas próprias receitas, sem dependência de autorização de qualquer órgão do Estado central (autonomia de tesouraria). Trata-se de uma prerrogativa muito importante na medida em que de nada adiantaria dizer que os municípios têm receitas e despesas próprias se, depois, para as executarem, necessitassem de autorizações de outrem.

¹⁰ V. o nosso “Direito Financeiro Local (Finanças Locais)”. CEJUR, Braga, 2009, 55 e ss..

II. Identificação do Direito financeiro local

5. No seguimento do reconhecimento e da consagração constitucionais de um especial estatuto de autonomia às Autarquias locais, facilmente se conclui que estas são titulares de um conjunto alargado de poderes que se vão traduzir na prática de inúmeros actos jurídicos com incidência financeira, dos quais constituem exemplos a aprovação anual do orçamento, as autorizações de contracção de empréstimos, a liquidação de taxas, a aprovação de regulamentos tributários ou a emissão de ordens de despesa. Em todos os casos, tratando-se de actos praticados por entidades administrativas e subordinados ao princípio geral da prossecução do Interesse publico, exige-se *enquadramento normativo*, o qual integra, além da moldura constitucional já referida, todo um conjunto de normas de natureza e valor infraconstitucional que constituem como que a base legal sobre a qual deve repousar toda a actividade financeira autárquica e que de um modo genérico se pode designar por *Direito financeiro local*. Neste quadro, integram-se, nomeadamente:

- a Lei 169/99, que estabelece as competências e o regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias (Lei das Autarquias locais – LAL);
- A Lei 2/2007, que prevê o regime financeiro genérico que é aplicável às Autarquias (Lei das Finanças Locais - LFL);
- A Lei 53-E/2006, disciplinadora do regime geral as taxas das Autarquias locais (RGTA);
- A Lei 53-F/2006, que estabelece o regime jurídico do sector empresarial local (RSEL);
- O Decreto-Lei 54-A/99, que aprova o Plano oficial de contabilidade das Autarquias locais (POCAL); e
- A Lei 98/97 que é a Lei de organização e processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

Naturalmente que, além das normas internas, também dois outros importantes núcleos normativos devem ser mencionados:

- por um lado, a Carta europeia da autonomia local (CEAL), onde se sublinha o *valor democrático* das Autarquias locais e o seu papel enquanto mecanismo de eficácia e de proximidade e se consagram, entre outros, os valores jurídicos da autonomia organizatória, autonomia financeira, livre acesso ao mercado de capitais, limitação da tutela e livre associação autárquica.
- Por outro lado, as normas do Direito europeu (originário e derivado), particularmente a imposição de respeito pela identidade nacional dos Estados-membros e as disposições dos Tratados sobre a *política regional*, particularmente as que prevêem as obrigações de reduzir a disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das regiões e das ilhas menos favorecidas, incluindo as zonas rurais; de promoção de um desenvolvimento harmonioso do conjunto da Comunidade; e de reforço da sua coesão económica e social

Ainda no plano, normativo, deve ser feita referência aos incontáveis regulamentos emanados pelas Autarquias locais. Neste âmbito, importa salientar que as Autarquias dispõem de poderes constitucionalmente consagrados de emanar normas jurídicas, sob a forma de regulamentos ¹¹. Esta *autonomia regulamentar* desempenha um importante papel na salvaguarda da autonomia local em geral, na medida em que é ela que vai impedir que o Estado se imiscua nos assuntos locais. Interessa também destacar que cada regulamento em concreto não necessita da existência de uma lei prévia particular e individualizada que o autorize, limitando-se essa mesma lei, de uma forma genérica, a determinar globalmente o poder normativo das Autarquias, dando cobertura a autênticos *regulamentos independentes*, bem assim como não existe qualquer hierarquia específica em relação às normas do Estado, não se podendo afirmar que um regulamento estadual tenha um valor normativo superior ou

¹¹ V. art.º 241.º da CRP.

inferior a um regulamento autárquico. Aliás, nestes casos, e no quadro da teoria dos conflitos normativos, o critério resolutor não será o da hierarquia mas o da competência na medida em que o regulamento local deve respeitar o âmbito material e geográfico específico em que actua quem o emana, importando indagar no caso em concreto se aquela matéria objecto de norma se encontra reservada constitucional ou legalmente ao Estado (v.g., Assembleia da república ou Governo) ou às Autarquias, retirando daí as devidas ilações e consequências jurídicas (nulidade ou anulabilidade do acto respectivo por violação de atribuições ou por incompetência).

6. Além de constituir um acervo normativo diversificado sob o ponto de vista da quantidade e diversidade de normas, o Direito financeiro local também se apresenta heterogéneo do ponto de vista das matérias por si abrangidas. Porque assim é, o estudo juridicamente adequado deste segmento jurídico não pode deixar de ser feito de um modo sistematizado, racional e analítico, de modo a identificar com clareza os diversos problemas que se podem suscitar e encontrar para cada um deles a melhor solução possível.

No quadro da exposição subsequente, desdobrar-se-á a análise em três segmentos distintos: em primeiro lugar, a atenção incidirá sobre o orçamento das Autarquias locais, em segundo lugar focar-se-ão as questões atinentes às despesas e, em terceiro lugar as questões respeitantes às receitas autárquicas.

III. O orçamento das autarquias locais

7. O orçamento autárquico é um instrumento normativo que incorpora a previsão das receitas e das despesas municipais para o ano financeiro (incorporando os correspondentes mapas anexos) e dá corpo a uma das mais importantes dimensões da autonomia financeira local. Com efeito, as possibilidades de exclusividade — sem dependência autorizações, de consentimentos ou de interferências do Estado — elaborar a proposta orçamental, discuti-la, e aprová-la, e posteriormente executar o aprovado, demonstram sem equívocos que as Autarquias são, efectivamente, antes financeiramente autónomos. No extremo, pode mesmo dizer-se que este é um dos poucos casos em que, num certo sentido, até se pode falar em verdadeira independência.

8. Do ponto de vista jurídico-normativo, o documento orçamental assume a forma de regulamento, cuja proposta deve ser elaborada e apresentada pelo órgão executivo autárquico (Câmara municipal) ao órgão deliberativo (Assembleia municipal)¹². A sua discussão e votação deve acontecer em sessão ordinária deste último a decorrer em Novembro ou Dezembro do ano anterior. Naturalmente que após a aprovação e a publicação do orçamento, ocorrerá a fase da execução do mesmo, a partir do início do ano financeiro seguinte. O conteúdo dessa proposta, e consequentemente o conteúdo do próprio orçamento, deve estar de acordo com as exigências de algumas regras jurídicas, cuja não observância será causa de ilegalidade, sendo de destacar as seguintes dimensões:

- (i) exclusividade - o documento orçamental apenas deverá conter disposições relativas às receitas e às despesas do Município e com um alcance temporal correspondente ao período financeiro, não se devendo nele incluir disposições *extravagantes* (*riders* ou *cavaliers budgétaires*);
- (ii) unidade - cada autarquia deve dispor apenas de um só orçamento, não se admitindo nem orçamentos sucessivos nem orçamentos simultâneos;
- (iii) universalidade – no orçamento devem estar integradas todas as despesas e todas receitas sem excepção, incluindo as dos serviços municipalizados;
- (iv) especificação - o orçamento deve individualizar suficientemente todas as receitas e todas as despesas nele previstas, de modo a que não existam dúvidas quanto à sua qualificação e quantificação (por agrupamento, subagrupamentos e rubricas);

¹² Cfr., a respeito, art.º 64.º, n.º 2, alínea a); 53.º, n.º 2, alínea b) e 49.º, n.º 1 e 2 da L 169/99.

- (v) anualidade - o orçamento é anual, coincidindo o ano económico ou financeiro com o ano civil;
- (vi) não compensação - os montantes orçamentalmente previstos (digam respeito a receitas ou digam respeito a despesas) devem ser inscritos pela sua importância integral, sem deduções de qualquer natureza;
- (vii) não consignação - o produto de quaisquer receitas não pode ser afecto (consignado) à cobertura de determinadas despesas, servindo todas as receitas para cobrir indistintamente todas as despesas;
- (viii) equilíbrio - o orçamento deve prever os recursos necessários para cobrir todas as despesas.

IV. As despesas das Autarquias locais

9. As questões respeitantes ao estudo das despesas públicas, seja ao nível das despesas estaduais, seja principalmente ao nível das despesas regionais e locais, têm sido claramente negligenciadas pelo discurso jurídico científico. Na realidade, em termos históricos, tem-se considerando a despesa uma espécie de parente pobre das finanças públicas, no que parece ser um contra-senso se for tida em conta a importância que a sua análise representa no equilíbrio financeiro e orçamental em geral, e particularmente o facto de as receitas revestirem sempre um papel secundário, pois não existem por si, mas apenas para cobrir as despesas. Basta pensar que, por exemplo, a cobrança de impostos, de taxas ou outras contribuições, bem assim como a contracção de empréstimos, apenas devem ser realizadas no sentido de cobrir os encargos municipais, como a construção de estradas, a atribuição de subsídios, ou o pagamento de dívidas anteriores e não enquanto fins em si mesmas. Por outro lado, um estudo adequado da teoria da despesa local fornece um contributo válido e valioso em termos de Direito eleitoral e da consideração do *voting-by-feet*, uma vez que pode ser a qualidade e a quantidade da despesa feita por um Município que pode estar na origem da escolha da residência, da fixação do local de um estabelecimento comercial ou industrial, de selecção de um estabelecimento de ensino, ou da estrada a percorrer, etc.

10. Um problema delicado que assume inegável relevância no âmbito da actividade financeira autárquica é o de saber quais são as despesas que os Municípios podem ou devem levar a efeito ou, por outras palavras, quem melhor pode ou quem deve satisfazer determinada necessidade e fazer face às despesas inerentes à produção de determinado bem público ou semi-público. Aqui, importa ter presente que existem matérias relativamente às quais as Autarquias não têm poder decisório, uma vez que estão constitucional ou legalmente reservadas ao Estado ou a outras Entidades e, por outro lado, que deve ser sempre observado o denominado *princípio da conexão*, de acordo com o qual a produção de bens por parte de um ente local deverá respeitar sempre a necessidades das pessoas da respectiva área ou região. Também não pode ser perdido de vista que a limitação territorial das autarquias as impede frequentemente de conseguir uma exploração financeiramente proveitosa na produção de certos tipos de bens – aqueles que só em larga escala atingem níveis satisfatórios de rentabilidade (como por exemplo, o tratamento de águas residuais ou a recolha de lixo). Por fim, também merecerá aqui rápida saliência o princípio da equidade intergeracional, de acordo com o qual as decisões financeiras actuais não se devem projectar negativamente nas condições sociais e económicas das gerações futuras, onerando-as desproporcionalmente.

11. No que particularmente concerne ao regime jurídico das despesas públicas municipais, destaca-se a ideia de que o poder de ordenar e processar as despesas legalmente autorizadas está compreendido nas prerrogativas da autonomia financeira local¹³, embora se deva admitir que é um poder fortemente limitado do ponto de vista jurídico, sendo de apontar, entre outras, as regras da tipicidade (a LFL prescreve mesmo que são nulas as deliberações de qualquer órgão dos municípios e freguesias que determinem ou autorizem a realização de

¹³ Cfr. art.º 3.º, n.º 2, alínea e) da LFL.

despesas não permitidas por lei ¹⁴), da economicidade ou da boa gestão (apelando-se à gestão por duodécimos) e da publicidade (os municípios devem disponibilizar, quer em formato papel em local visível nos edifícios da câmara municipal e da assembleia municipal, quer no respectivo sítio na Internet os mapas resumo das despesas segundo as classificações económica e funcional ¹⁵).

V. As receitas das Autarquias locais

12. No que diz respeito às receitas autárquicas, pode começar por ser feita referência aos ingressos provenientes dos tributos (receitas tributárias), e particularmente aos impostos. A este propósito, como é sabido, a CRP não consagra soberania fiscal nem permite a criação de impostos por parte das Autarquias, sendo uma matéria de reserva do Estado / Parlamento ¹⁶, embora lhes permita a titularidade da receita arrecadada com certos *tipos* falando-se, neste sentido, em “impostos municipais”. O que muitas vezes ocorre é que tais impostos são cobrados pelos órgãos do Estado central e o produto arrecadado reverte, posteriormente, para os entes locais. Actualmente, no ordenamento português, revestem a forma de impostos locais os seguintes:

- (i) O imposto municipal sobre imóveis (IMI), o qual é um imposto real, periódico e sobre a titularidade do património, incidindo sobre o valor patrimonial tributário dos prédios rústicos e urbanos situados no território português, sendo devido, em princípio, pelos respectivos proprietários. As taxas do imposto são fixas (prédios rústicos: 0,8% do valor patrimonial) mas, em determinados casos, oscilam entre uma percentagem mínima e uma percentagem máxima legalmente previstas (prédios urbanos: 0,4% a 0,7%), competindo ao Município fixar em concreto o montante da taxa a aplicar em cada ano. Além deste poder de fixação da taxa — insiste-se: fixação em concreto, uma vez que a fixação abstracta da taxa foi efectuada pelo Parlamento — os Municípios podem ainda adoptar algumas medidas de *urbanismo e ambientalismo fiscal* (como, por exemplo, beneficiar áreas territoriais que sejam objecto de operações de reabilitação urbana ou de combate à desertificação, incentivar o arrendamento, penalizar fiscalmente os prédios degradados ou que façam perigar a segurança de pessoas e bens ou sobretributar os terrenos com áreas florestais que se encontrem em situação de abandono) ¹⁷.
- (ii) O imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis (IMT), que é um imposto real e sobre o património, e que incide, não sobre a titularidade, mas sobre a aquisição de imóveis situados no território nacional. O respectivo sujeito passivo é, em princípio, o adquirente do bem em questão e a obrigação tributária nasce, em regra, no momento da transmissão. O valor tributável é o valor constante do acto ou do contrato, ou o valor patrimonial tributário dos imóveis se superior, e as taxas aplicáveis variam em função da natureza do bem imóvel adquirido.
- (iii) O imposto único de circulação (IUC), por sua vez, é um imposto sobre o património, cujo facto gerador é constituído pela propriedade de veículos e procura onerar os contribuintes na medida do custo ambiental e viário que estes provocam, sendo sujeitos passivos os respectivos proprietários. A sua base de tributação é constituída por factores diversos que variam de veículo para veículo, como a cilindrada, a voltagem, a antiguidade da matrícula, o nível de emissão de dióxido de carbono (CO2), o peso bruto, o número de

¹⁴ Cfr. art.º 3.º, n.º 4 da LFL.

¹⁵ Cfr. art.º 49.º, n.º 1 da LFL.

¹⁶ Cfr. art.º 165.º, n.º 1, alínea i) da CRP.

¹⁷ Cfr., a respeito, art.º 112.º, n.ºs 6 e ss. do CIMI.

eixos ou o tipo de suspensão dos eixos motores, o que faz com que a taxa também seja bastante diversificada.

Além da percepção das receitas dos impostos não estaduais acima referidos, a LFL permite que as Autarquias possam lançar anualmente uma forma especial de tributação sobre os lucros de determinados sujeitos passivos de IRC, denominada *derrama*¹⁸. Trata-se de um imposto facultativo, uma vez que as Autarquias podem decidir não o lançar, e o valor da respectiva taxa pode ir até 1,5%, incidindo sobre o lucro tributável gerado na sua área geográfica por sujeitos passivos de IRC residentes que exerçam, a título principal, uma actividade de natureza comercial, industrial ou agrícola e não residentes com estabelecimento estável em território português.

13. Ainda no âmbito dos tributos, para além dos impostos municipais (IMI, IMT, IUC e derrama) também as receitas provenientes da cobrança de taxas merece saliência. A este propósito, o Regime geral das taxas das Autarquias locais (RGTAL) prevê que as taxas autárquicas podem ser devidas pela prestação individualizada de um serviço público (por exemplo, combate a incêndios, protecção civil, manutenção e reforço de infra-estruturas urbanísticas, passagem de certidões, etc.); pela utilização privativa de um bem do domínio público municipal (por exemplo, pela utilização do subsolo para instalação de condutas de gás ou de cabos de comunicações, ou domínio aéreo municipal para efeitos de publicidade); ou pelo levantamento de um obstáculo jurídico (concessão de licenças de porte de canídeos, de pesca, etc.). Estas taxas devem ser criadas por acto de natureza geral e abstracta (regulamento), o qual deve conter, entre outros elementos, a base de incidência objectiva e subjectiva, o valor ou a fórmula de cálculo, a fundamentação económico-financeira e as isenções¹⁹. Além disso, como qualquer taxa, também as taxas municipais devem ser enformadas pelo princípio da sinalagmaticidade, em termos de, por um lado, existir uma equivalência jurídica entre prestação e contra-prestação (se uma das partes não cumprir, a outra reserva-se o direito de também o não fazer ou de ser restituída ou ressarcida) e, por outro lado, existir uma equivalência económica entre as mesmas (o valor do que se paga deve ser *tendencialmente equiparado* ao valor que se recebe de contraprestação)²⁰.

14. Já fora do domínio das receitas tributárias encontram-se os ingressos que podem advir do património municipal (receitas patrimoniais). Aqui, é conveniente salientar que a sua quantidade e relevância práticas não são assinaláveis. Isto porque, além de se verificar que muitas autarquias têm património escasso, tal património, como já se deixou salientado, é por vezes indisponível, pelo que não pode, por exemplo, ser vendido ou arrendado, e por essa via não pode ser gerador de receitas. Resta o seu aproveitamento em termos de cobrança de taxas pela sua utilização (v.g., taxas de estacionamento ou taxas pela utilização da via pública para colocação de esplanadas ou de painéis publicitários) – embora se desloque o discurso para o domínio dos tributos acima referido – ou as novas vias que recentemente têm vindo a ser trilhadas no âmbito da prestação de serviços e a *empresarialização*.

A este respeito, surge no debate jurídico a questão de saber se determinadas actividades que tradicionalmente eram levadas à prática por entidades municipais — como o transporte rodoviário de passageiros, fornecimento de electricidade, exploração de museus municipais, gestão do parque habitacional municipal, entre outras —, e eram tradicionalmente enquadradas no âmbito do Direito administrativo podem agora ser efectivadas por entidades empresariais, perspectivadas em termos de Direito comercial, adoptando-se a forma societária e sujeitando-se a mecanismos de mercado e a concorrência. Estas questões recebem consagração legal por via da lei do sector empresarial local que já acima se referiu (RSEL), a qual admite que as Autarquias possam recorrer a duas formas jurídicas para criar empresas: por um lado, a via publicista através da criação de empresas municipais propriamente ditas — verdadeiras pessoas colectivas de Direito público — e, por outro lado, a via privatística

¹⁸ Cfr. art.º 14.º da LFL.

¹⁹ Cfr. art.º 8.º do RGTAL.

²⁰ Cfr. art.º 4.º do RGTAL.

através do recurso a formas societárias previstas no Código das sociedades comerciais e ao correspondente regime de Direito privado ²¹. A diferença entre ambas as vias é evidente e reflecte uma das tensões com que as Autarquias locais actualmente se defrontam: cultura administrativa tradicional, legalidade e sujeição à contabilidade pública por um lado, em contraposição com a cultura de mercado, a autonomia da vontade e sujeição à contabilidade geral por outro. Em qualquer dos casos, os ingressos financeiros obtidos mediante a venda de bens e produtos (v.g., venda de artesanato ou produtos regionais em feiras ou exposições) ou mediante a prestação de serviços (v.g., divulgação turística, transporte colectivo de pessoas) em termos de mercado e de concorrência, devem ser qualificadas como receitas patrimoniais sob a forma de preços e assumir-se a sua natureza voluntária e não coactiva, não se subsumindo à categoria das taxas (reservadas para situações com substrato de coactividade e não mercantis).

15. Ainda no contexto das receitas municipais, merecem saliência os rendimentos derivados do recurso ao crédito. Neste particular, e tendo presente o actual contexto de *défi*ce permanente, a primeira questão que se poderia colocar seria a da sua admissibilidade pois a existência de débitos creditícios alem de ameaçar a actual situação dos Municípios coloca em crise o princípio da equidade intergeracional. Ainda assim, essa questão é peremptoriamente resolvida pela LFL em sentido afirmativo ²², prescrevendo-se nesse seguimento que o recurso ao crédito pode ser feito mediante várias formas jurídicas, das quais o empréstimo é a mais significativa. Contudo, não se devem negligenciar as restantes, como as aberturas de crédito, a emissão de obrigações municipais ou o recurso a garantias, verificando-se que em todas estas situações, os Municípios tentam procurar no mercado, como qualquer outro sujeito económico, uma relação de confiança que lhes permita beneficiar, no imediato, de meios de liquidez.

No que diz respeito em específico aos empréstimos, deve-se sublinhar que a sua contracção pode ser justificada por várias razões:

- (i) em primeiro lugar, por motivações de ordem financeira, particularmente o combate aos défices, sejam momentâneos (défices de tesouraria, restritos e resolúveis no próprio período financeiro em que surgem), sejam prolongados (défices orçamentais, que ultrapassam o âmbito temporal do período financeiro em que surgem, difundindo-se por vários períodos). No âmbito destes últimos, a actual LFL coloca em evidência os conceitos de “desequilíbrio financeiro conjuntural” e “desequilíbrio financeiro estrutural” (ruptura financeira), impondo a obrigatoriedade de contracção de empréstimos para saneamento financeiro e reequilíbrio financeiro, respectivamente ²³.
- (ii) Em segundo lugar, podem encontrar a sua *ratio* em motivações de ordem social, procurando atrair capitais disponíveis para investimentos sociais reprodutivos, como a construção ou melhoramento de escolas, a aquisição de uma nova frota de autocarros de transporte de passageiros ou a abertura de novas vias urbanas de comunicação, por exemplo ²⁴.

Do ponto de vista da sua qualificação, os empréstimos podem ser perspectivados como receitas não efectivas, pois são um tipo de receita que, materializando um ingresso ou acréscimo de dinheiros no momento presente, significa igualmente, e em contrapartida, um aumento das responsabilidades financeiras no futuro, pois o Município fica obrigado a

²¹ Cfr. art.º 3.º do RSEL.

²² Cfr. art.º 38.º, n.º 1 da LFL. V., uma vez mais, o nosso “Direito Financeiro Local...”, cit., 147 e ss.

²³ Cfr., art.º s 38.º, n.º 3 da LFL e 3.º e 8.º do DL 38/2008 (densifica as regras referentes aos regimes jurídicos do saneamento financeiro municipal e do reequilíbrio financeiro municipal). V., ainda, a respeito, MOREIRA, Vital, “Empréstimos municipais, autonomia local e tutela governamental”, in *Direito regional e local* (DREL), 03, Julho-Setembro de 2008, 25 e ss. e o nosso “Contracção de empréstimos por parte de municípios” (anotação), in DREL, 01, Janeiro-Março de 2008, 54 e ss.

²⁴ Cfr. art.º 38.º, n.º 4 da LFL.

reembolsar e a remunerar os prestamistas. Quanto à duração, a própria lei qualifica os empréstimos, dizendo que eles podem ser a curto prazo, com maturidade até um ano, a médio prazo, com maturidade entre um e dez anos e de longo prazo com maturidade superior a dez anos.

Como já se referiu, existem actualmente fortes constrangimentos — quer por via legal, quer por via da jurisprudência do Tribunal de contas — ao recurso ao crédito, impondo-se limites à sua contracção, grandemente justificados pelo endividamento excessivo que muitas Autarquias apresentam. Contudo, não pode deixar de se referir que a imposição destes limites não é inconstitucional porque tem por escopo salvaguardar outros bens jurídicos constitucionalmente protegidos (estabilidade das finanças públicas e a possibilidade de satisfação de determinadas necessidades colectivas).

16. A exiguidade do património, a impossibilidade de criação de impostos, a eventual inconveniência do alargamento da base de tributação das taxas e os crescentes constrangimentos em relação ao recurso ao crédito limitam fortemente a âmbito de actuação financeira (e administrativa) das Autarquias e quase as empurram para uma situação crónica de falta de dinheiros e de dependência em relação às transferências provenientes do Estado (*Equalization Transfers*) e aos ajustamentos financeiros.

Está-se aqui já no domínio de um outro tipo de receitas: as chamadas *receitas derivadas* — por contraposição às até agora analisadas (originárias) —, as quais são a materialização de uma obrigação de perequação que impende sobre o Estado enquanto ente público maior, prevista quer na Carta europeia da autonomia local (art.º 9.º, n.º 5), quer, embora de um modo indirecto, na CRP. Na verdade, os ajustamentos financeiros constituem expressão do princípio da solidariedade entre os entes públicos territoriais — decorrente do princípio da unidade do Estado —, e porque assim é, são um imperativo constitucional, reclamante da ideia de que os entes financeiramente mais capazes devem auxiliar os financeiramente mais desfavorecidos, com o objectivo de reduzir as assimetrias ou esbater as desigualdades não naturais ²⁵. Esses ajustamentos — juridicamente: transferências orçamentais sob a forma de *fundos* — consistem em verbas que, sobrepondo-se às receitas originárias de cada Autarquia, permitam nivelá-las e colocá-las em posições tendencialmente equivalentes, revestindo carácter obrigatório — pois têm de ser sempre legalmente previstas e consagradas no orçamento do Estado (aqui se distinguindo dos subsídios e subvenções que são, por natureza, transferências discricionárias e tendencialmente proibidas ²⁶) — e não estando na disponibilidade do Estado atribuí-las ou não.

Essas transferências são no ordenamento português as seguintes ²⁷:

- (i) o Fundo geral municipal (FGM), que é uma transferência geral que visa dotar os municípios de condições financeiras mínimas para o desempenho das suas atribuições.
- (ii) O Fundo social municipal (FSM), que é uma transferência financeira específica, ligada ao financiamento de despesas municipais relativas a funções sociais (nomeadamente educação, saúde ou acção social).
- (iii) O Fundo de coesão municipal (FCM), que consiste numa transferência a favor dos municípios menos desenvolvidos — entendidos como aqueles onde existem situações de desigualdade relativamente a determinadas médias

²⁵ Cfr. art.º 6.º, n.º 1 da CRP. V. o nosso “Da perequação financeira em referência aos entes locais. Contornos de um enquadramento jurídico- normativo”, in *30 anos de poder local na Constituição da República Portuguesa*, Coimbra editora, Coimbra, 2007, 44 e ss.

²⁶ Cfr. art.º 8.º, n.º 1 da LFL. Contudo, podem admitir-se excepções à regra da proibição dos subsídios, particularmente em situações de “financiamento de projectos de interesse nacional a desenvolver pelas autarquias locais, de grande relevância para o desenvolvimento regional e local (...)” (cfr. n.º 2) ou situações de calamidade pública, municípios negativamente afectados por investimentos da responsabilidade da administração central, circunstâncias graves que afectem drasticamente a operacionalidade das infra-estruturas e dos serviços municipais de protecção civil ou certos casos de reconversão de áreas urbanas de génese ilegal ou programas de reabilitação urbana (n.º 3).

²⁷ Cfr. art.º s 19.º e ss. da LFL.

nacionais — e que tem como objectivo o reforço da coesão municipal e a correcção das assimetrias existentes. Trata-se de um instrumento financeiro que nem todos os municípios poderão beneficiar, prevendo-se até que aqueles que tenham maior riqueza apenas sejam contribuintes ²⁸.

17. Além destes, outro instrumentos financeiro a favor dos Municípios consiste numa participação no IRS dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respectiva circunscrição territorial. Tal participação é variável, podendo ir desde os 0% até aos 5% da colecta desse imposto, ficando na disponibilidade do Município designar a percentagem que entende dever receber. Se for designada uma percentagem inferior a 5%, o produto da diferença é considerado como dedução do IRS, a favor do sujeito passivo ²⁹.

Na prática, o que se verifica é que o quotidiano dos municípios vive perigosamente na dependência de que as verbas respeitantes aos diversos fundos referidos cheguem atempadamente, e sucede que algumas dessas verbas não são disponibilizadas de uma só vez, mas gradual e faseadamente por via de um mecanismo de transferências por duodécimos (isto é, em cada mês, é transferido 1/12 da verba total anual que o município tem direito).

Importa voltar a sublinhar que tais transferências originadas no orçamento do Estado e destinadas às Autarquias são todas elas normativamente vinculadas, o que vale por dizer que o seu conteúdo e disponibilidade resultam directamente da lei. Consequentemente, são proibidas as transferências discricionárias (ou subvenções) em face do alto grau de casuismo e arbitrariedade que poderiam introduzir no ordenamento jurídico-financeiro público.

VI. O controlo das finanças autárquicas

19. Ainda que de um modo breve, merecem também referência os problemas inerentes ao controlo da actividade financeira das Autarquias locais, o qual constitui uma decorrência do carácter público e vinculado da actividade administrativa-financeira autárquica. Com efeito, se o objectivo fundamental da actuação dos órgãos e agentes é a prossecução do Interesse público, compreende-se que o ordenamento dispense formas de fiscalização da conformidade das actuações com as normas jurídicas vigentes, retirando ainda as devidas consequências sancionatórias do eventual incumprimento, seja por via da anulação ou declaração de nulidade de actos administrativos inválidos, seja por via da aplicação de sanções criminais ou contra-ordenacionais gerais (coimas, multas, penas de prisão) seja por

²⁸ Esta transferência, juntamente com o Fundo geral municipal (FGM), dá corpo à mais significativa transferência do Estado a favor das Autarquias — o Fundo de equilíbrio financeiro (FEF) —, que na sua globalidade equivale a 25,3% da média aritmética simples da receita proveniente dos impostos sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS), sobre o rendimento das pessoas colectivas (IRC) e sobre o valor acrescentado (IVA).

²⁹ A respeito deste instrumento [previsto nos art.ºs 19.º, n.º 1, alínea c) e 20.º da LFL], foi o Tribunal constitucional chamado a pronunciar-se, em sede de controlo preventivo, averiguando designadamente:

- (i) se a possibilidade de os municípios passarem a ter uma participação variável nas receitas do IRS (um imposto que é nacional e não local), e de poderem prescindir de parte desta mesma receita a favor dos sujeitos passivos, introduziria no ordenamento normativo uma diferença de tributação unicamente decorrente do "critério do seu domicílio fiscal", violando os princípios constitucionais da capacidade contributiva, da igualdade, e do Estado unitário.
- (ii) Se a interferência dos órgãos autárquicos na concretização do montante de IRS que os municípios poderão ter que pagar ofenderia o princípio da reserva de lei.

A ambas as questões apontadas respondeu o TC negativamente, concluindo portanto pela conformidade constitucional das medidas legislativas introduzidas. No acórdão, e a propósito da primeira questão, pode ler-se: “ (...) não é desconforme à Constituição conferir à autonomia local valor suficiente para permitir uma diferenciação nesta matéria, o que, aliás, decorre da constatação de que qualquer autonomia radica, afinal, na diferenciação. Em suma, a diferente localização da residência do sujeito passivo pode permitir, sem ofensa à Constituição, um diferente resultado quanto ao montante do imposto. Necessário é, porém, que essa diferença não assente em critérios puramente arbitrários, nem se mostre desrazoável e desproporcionada”.

via da aplicação de sanções financeiras *stricto sensu* (v.g., reposição de dinheiros ou fundos). O controlo ou fiscalização efectuados poderá ser interno (levado à prática por órgãos da própria Autarquia) ou externo (levado à prática por órgãos externos) e, neste último caso, poderá assumir a forma administrativa ou jurisdicional, conforme seja efectuado por entidades de natureza administrativa [por exemplo: Ministro das Finanças, Direcção-Geral do Orçamento (DGO), Direcção-Geral das Autarquias Locais (DGAL)], ou por Tribunais especializados (em particular, o Tribunal de contas). Esta sujeição a controlo externo permite refrear ímpetus gastadores que alguns Municípios terão propensão a repetir, e corporiza-se, por exemplo, na obrigação de apresentação de documentos reveladores dos fluxos financeiros, ou na necessidade de solicitar visto prévio para a realização de certas despesas e, em qualquer dos casos, a finalidade é a mesma: procurar atingir a maior transparência e o maior rigor possíveis na utilização das verbas e na sua adjudicação às correspondentes despesas. Aliás, até se pode dizer que, nos últimos tempos, o papel interventivo do Tribunal de contas tem sido assinalável, colocando algum freio nos ímpetus gastadores de algumas autarquias, seja não autorizando despesas que elas se propõem fazer, seja não autorizando o recurso a empréstimos que elas se propõem contrair.

VII. Resumo

20. Em conclusão: o sistema financeiro local português, é um sistema caracterizado por um certo dualismo: por um lado, do ponto de vista normativo e legal, é um sistema que prevê muitas e variadas formas de financiamento das actividades autárquicas, consagrando a existência abstracta de receitas patrimoniais, tributárias, creditícias e provenientes de transferências; por outro lado, do ponto de vista prático, é um sistema deficitário, no quadro do qual os entes autárquicos vivem em permanentes dificuldades, quer porque as receitas abstractamente previstas não geram o rendimento que delas se espera, quer porque as despesas que efectuam são por vezes desajustadas da realidade, exageradas e sem preocupação com o respectivo cabimento legal e financeiro. Daí a constante dependência das ajudas do Estado central, com a consequência da limitação prática da sua autonomia financeira. Trata-se, em resumo, e em nossa opinião, de uma autonomia financeira apenas tendencial.